

Die politische Krise der Europäischen Union – Strukturprobleme und Entscheidungsblockaden im Mehrebenensystem

Ingeborg Tömmel*

Faced with a series of fundamental crises, the EU actually appears significantly constrained in its capacity to act. The causes for this situation are seen in recent transformations within the Union, overlapping and reinforcing each other. The core thesis of this contribution is that the powers transferred to the intergovernmental institutions in relevant policy areas could not be transformed into increased capacities to act, due to structural constraints and changing circumstances induced or reinforced by the crises. The article elaborates on the factors underlying these developments and highlights the resulting impacts based on selected empirical examples. Finally, it discusses possible ways out from the impasse.

In kurzer Zeit geriet die Europäische Union (EU) in einen Strudel von aufeinanderfolgenden Krisen: Finanzkrise, Schuldenkrise, Eurokrise, Flüchtlingskrise. Zuvor schon gab es die Verfassungskrise, die allerdings in gewissem Maße als gelöst betrachtet werden kann. Nicht gelöst sind dagegen die obengenannten Krisen, und noch weniger sind deren Kollateralschäden behoben: das dramatisch schwindende Vertrauen der Bürger in die EU, zunehmend nationalistische Einstellungen in den Mitgliedstaaten, der drohende Zusammenbruch des Schengen-Systems, die abnehmende Respektierung des europäischen Rechtsbestands und schließlich der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus dem europäischen Staatenverbund sowie der angedrohte Ausschluss Griechenlands aus der Eurozone. All diese Entwicklungen haben die vielfältigen politischen Spannungen in der Union dramatisch verschärft; die Folge sind suboptimale Entscheidungen oder gar Entscheidungsblockaden und insgesamt eine Lähmung des Integrationsprozesses. Vor diesem Hintergrund stellt sich folgende Frage: Wie konnte es zu dieser Situation kommen? Wieso konnte der in jahrelanger Kleinarbeit erreichte Integrationsstand so schnell infrage gestellt werden?

In diesem Beitrag werden die Gründe für diese dramatischen Entwicklungen in mehreren rezenten, sich gegenseitig überlagernden und verstärkenden Veränderungen innerhalb des EU-Systems verortet, die einerseits dessen institutionelle Verfasstheit, andererseits dessen Entscheidungspraxis betreffen. Kernthese ist, dass es im Mehrebenensystem der EU zu einer signifikanten Verlagerung von Gestaltungs- und Entscheidungsmacht auf die intergouvernementalen Organe kam. Dies konnte jedoch aufgrund struktureller Hindernisse sowie krisenbedingter Veränderungen nicht in einen Zugewinn an Handlungsfähigkeit und politischer Stabilität umgemünzt werden. Als strukturelles Hindernis einer Gestaltungs- und Entscheidungsmacht der Räte erweist sich deren heterogene Zusammensetzung, die sich nach den Erweiterungen der Union um insgesamt 13 neue Mitgliedstaaten

* Prof. em. Dr. Ingeborg Tömmel, Fachbereich Kultur- und Sozialwissenschaften, Universität Osnabrück.

Für hilfreiche Kommentare zu einer früheren Fassung dieses Artikels danke ich den TeilnehmerInnen eines Workshops zum Thema demokratische Steuerung der EU-Krisen an der Universität Darmstadt im April 2016 sowie zwei anonymen GutachterInnen der Zeitschrift *integration*.

erheblich verstärkt hat. Als krisenbedingte Veränderungen, die die Handlungsfähigkeit der Räte weiter einschränkten, sind die folgenden hervorzuheben: zum Ersten die ungleiche ökonomische Entwicklung der Mitgliedstaaten, die deren Interessendivergenzen und auch die Differenzen in den Machtpositionen der einzelnen Staaten weiter akzentuierte; zum Zweiten die zunehmende Politisierung von EU-Themen in den Mitgliedstaaten und damit die verstärkte Rückbindung der Regierungen an die nationale Politikarena; zum Dritten die aus entsprechenden Vertragsänderungen, aber auch aus einer veränderten Entscheidungspraxis resultierende Dominanz der großen (und alten) Mitgliedstaaten auf Kosten der kleinen (und zumeist neuen). Insgesamt verringerte sich so die Konsensfähigkeit in den Räten, während diese mehr denn je zuvor als Entscheidungsträger gefragt waren. Staatliche oder sogar innerstaatliche Partikularinteressen kamen stärker zum Tragen und der Win-Set¹ auf der europäischen Ebene wurde empfindlich eingeschränkt. In der Folge kam es daher häufig zu Entscheidungen, die von nationalen und teilweise parteipolitischen Interessen, in jedem Falle aber von Partikularinteressen insbesondere der dominanten Mitgliedstaaten getragen waren, oder zu Entscheidungsblockaden, da eine Reihe von Staaten ihre Zustimmung zu gemeinsamen Problemlösungen verweigerte. Es bildete sich so ein Teufelskreis heraus, der es erheblich erschwerte, Policy-Entscheidungen von gesamteuropäischem Nutzen zu generieren.

Im Folgenden werden die einzelnen Faktoren herausgearbeitet, die zu einer dramatischen Unterminierung der Entscheidungs- und damit Problemlösungsfähigkeit der EU geführt haben. Sodann wird anhand ausgewählter empirischer Beispiele aufgezeigt, inwieweit die getroffenen und nicht getroffenen Entscheidungen weniger dem europäischen Gemeinwohl entsprachen als vielmehr krisenverschärfend gewirkt haben. Abschließend werden Möglichkeiten zur Überwindung des Teufelskreises thematisiert.

Der Ausbau der intergouvernementalen Entscheidungsmacht

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde erstmals ein Tabu im europäischen Integrationsprozess gebrochen: Einerseits kam es zur Vergemeinschaftung einer Reihe von neuen Politikfeldern; andererseits geschah dies nicht in der bis dahin üblichen Form unter Einbeziehung der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments (EP) in die Entscheidungsprozesse.² Vielmehr wurden die entsprechenden Politikfelder einseitig der intergouvernementalen Entscheidungsmacht des Rates sowie des Europäischen Rates unterstellt. In den Bereichen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie Justiz und Inneres trugen fortan die zuständigen Minister bzw. die Regierungschefs die alleinige Verantwortung, während der Binnenmarkt und andere, bereits seit Längerem etablierte Politiken weiterhin sowohl den supranationalen als auch den intergouvernementalen Organen unterstanden. Die geldpolitischen Entscheidungen der WWU wurden einer unabhängigen „Agentur“, der Europäischen Zentralbank (EZB), zugewiesen. Zwar kam es mit dem Amsterdamer Vertrag zu einer gewissen

1 Robert D. Putnam: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: *International Organization* 3/1988, S. 427ff.

2 Uwe Puetter: Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance, in: *Journal of European Public Policy* 2/2012, S. 161ff.; Uwe Puetter: Deliberativer Intergovernmentalismus und institutioneller Wandel: die Europäische Union nach der Eurokrise, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/2015, S. 406ff.

Lockerung des ausgeprägten Intergouvernementalismus, indem nunmehr die Kommission ein nicht-exklusives Vorschlagsrecht in bestimmten Bereichen und das EP Anhörungsrechte erhielt; zudem wurden einige Bereiche von Justiz und Inneres in die erste Säule der EU übertragen, also der gemeinsamen Beschlussfassung aller europäischen Organe unterstellt. Weitere Schritte in diese Richtung folgten aber nicht. Vielmehr wurde mit dem Lissabon-Vertrag die intergouvernementale Entscheidungsmacht erheblich ausgebaut und institutionell konsolidiert.³

So wurde dem Europäischen Rat nunmehr der Status einer eigenständigen Institution zugeschrieben;⁴ seit dem Maastricht-Vertrag hatte dieser lediglich als eine spezifische Ratsformation und in den Jahren davor faktisch als informelles Gremium fungiert. Gleichzeitig erhielt der Europäische Rat einen gewählten, ständigen Präsidenten mit zweieinhalbjähriger Amtszeit und einmaliger Möglichkeit der Wiederwahl.⁵ Damit konnten die Regierungschefs eine größere Unabhängigkeit von den Initiativen der Kommission erlangen und selbst eine stärkere Führungsrolle in der Union übernehmen. Aber auch andere Ratsformationen, die sich mit sogenannten sensiblen Politikfeldern wie GASP oder WWU befassen, unterstehen seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags einem ständigen Präsidenten. Schließlich sieht das geltende Primärrecht auch eine spezielle Gesetzgebung vor, die einseitig vom Rat beschlossen werden kann. In diesen Fällen verfügt das EP zwar über ein Anhörungsrecht, seine Positionen sind aber in keiner Weise bindend für den Rat.

Die Kehrseite des Ausbaus der intergouvernementalen Entscheidungsmacht bzw. des „deliberativen“ oder „neuen Intergouvernementalismus“⁶ war die Schwächung der Europäischen Kommission. Zwar bestreiten einige Autoren eine solche, indem sie auf deren zunehmende Aufgaben bei der Krisenbewältigung verweisen.⁷ Hierbei handelt es sich aber zumeist um exekutive Funktionen, bei denen die Kommission im Auftrag der Räte tätig wird, jedoch keine Gestaltungsmacht ausüben kann.⁸ Die Kommission ist hingegen durch den verstärkten Intergouvernementalismus primär in ihrer *Gestaltungsmacht* eingeschränkt, wie sie vor allem über das ausschließliche Initiativrecht in Gesetzgebungsverfahren und generell in ihrer Rolle als Motor der Integration zum Ausdruck kommt. Da die Kommission in den relevanten neuen Politikfeldern kein ausschließliches Vorschlagsrecht besitzt und generell ihre Motorenfunktion eingebüßt hat, fehlt es gerade in den für die Krisenbewältigung relevanten Bereichen an einer Institution, die Policy-Konzepte und Handlungsstrategien im Interesse der Union in ihrer Gesamtheit erarbeiten und die Räte zur Auseinandersetzung mit diesen zwingen könnte. Den Räten liegen in ihren Verhandlungen

3 Sergio Fabbrini: Intergovernmentalism and its Limits. Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis, in: *Comparative Political Studies* 9/2013, S. 1ff.

4 Art. 13 Abs. 1 und 15 Vertrag über die Europäische Union (EUV).

5 Art. 15 Abs. 5 und 6 EUV.

6 Puetter: Europe's deliberative intergovernmentalism, 2012; Puetter: Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel, 2015; Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter (Hrsg.): *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford 2015; vgl. kritisch dazu Frank Schimmelfennig: What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2015, S. 723ff.

7 Michael W. Bauer/Stefan Becker: The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance, in: *Journal of European Integration* 3/2014, S. 213ff.

8 Puetter: Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel, 2015, S. 418f.; Eugénia da Conceição-Heldt: Why the European Commission is not the "unexpected winner" of the Euro Crisis: A Comment on Bauer and Becker, in: *Journal of European Integration* 1/2016, S. 95ff.

daher häufig Vorschläge von einzelnen Mitgliedstaaten, Gruppen von Mitgliedstaaten oder des Ratsvorsitzes bzw. des Präsidenten des Europäischen Rates vor, die nur selten den gemeinsamen Nenner der EU repräsentieren. Damit wird die Konsensfindung erheblich erschwert; kommt es dennoch zu Beschlüssen, sind sie nur schlecht an die vielfältigen Bedingungen in den einzelnen Staaten angepasst und insofern nur unzureichend legitimiert.

Die Kommission hat traditionell aber nicht nur eine Motorenfunktion im Integrationsprozess, sondern auch eine herausragende Rolle bei der Kompromiss- und Konsensfindung der Räte wahrgenommen. Sie konnte dort ihre Vorschläge entsprechend den Vorbehalten aus dem Kreise der nationalen Regierungen abändern und anpassen und somit auf das Zustandekommen eines Kompromisses hinwirken, der dennoch einem gemeinsamen europäischen Interesse entsprach. Diese Möglichkeit ist der Kommission nunmehr vor allem im Europäischen Rat genommen. Zwar nimmt ihr Präsident weiterhin an den Sitzungen teil, aber das Vorschlagen und Aushandeln von Kompromisslösungen in dem Gremium obliegt jetzt dessen ständigem Präsidenten.⁹ Diese Aufgabe kann der Amtsinhaber aber nur erfolgreich wahrnehmen, wenn seine Vorschläge möglichst nah an den Interessen der Mitgliedstaaten und insbesondere der mächtigsten unter ihnen liegen.¹⁰ Für die Erarbeitung von Konzepten, die gemeinsame europäische Interessen reflektieren, fehlen ihm die Kompetenzen und die Ressourcen. Die Entscheidungspraxis des Europäischen Rates seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags und dem gleichzeitigen Einsetzen der Krisen belegt die Tendenz zu Beschlüssen, die im Wesentlichen den Interessen der mächtigen Mitgliedstaaten entsprechen.¹¹

Zunehmende Machtungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten und nationale Hegemonie

Grundsätzlich wären die verstärkte Gestaltungs- und Entscheidungsmacht und damit der „neue Intergouvernementalismus“ nicht zu monieren, wenn die Räte in der Lage wären, Entscheidungen im Interesse aller Mitgliedstaaten zu treffen. Dies ist aber aus mehreren Gründen immer seltener der Fall. Denn infolge von Vertragsrevisionen, die die Grundlagen der Entscheidungspraxis veränderten, sowie von krisenbedingt zunehmend divergierenden Machtpositionen zwischen den einzelnen Staaten kam es zu einer ausgeprägten Dominanz bestimmter Mitgliedstaaten oder gar der Hegemonie eines einzelnen Staates – Deutschlands – im europäischen Entscheidungsprozess.

Den Vertragsrevisionen seit den 1990er Jahren lag primär die Motivation zugrunde, angesichts der bevorstehenden Osterweiterung der EU das Problem einer zu geringen Repräsentation der großen Mitgliedstaaten im Falle von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zu lösen. Dieses Problem wurde bereits während der Verhandlungen über den Amsterdamer Vertrag thematisiert; ein entsprechender Kompromiss konnte aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht gefunden werden. Im Zuge des Vertragsschlusses von Nizza kam zwar ein solcher zustande; allen Beteiligten war aber klar, dass diesem die Akzeptanz fehlte.

9 Desmond Dinan: The Post-Lisbon European Council Presidency: An Interim Assessment, in: *West European Politics* 6/2013, S. 1256ff.

10 Puetter: *Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel*, 2015, S. 416.

11 Ingeborg Tömmel: The standing president of the European Council: intergovernmental or supranational leadership?, in: *Journal of European Integration* 2/2017, S. 175ff.

Denn den kleinen der großen Mitgliedstaaten – Spanien und Polen – war seinerzeit ein überproportionaler Stimmenanteil zuerkannt worden. Erst der Vertrag über eine Verfassung für Europa, dessen Regelungen dann weitgehend im Lissabon-Vertrag übernommen wurden, brachte eine Lösung: einerseits die scheinbare Gleichheit aller Mitgliedstaaten, indem sie bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen jeweils über eine Stimme verfügen; andererseits aber eine zusätzliche Bedingung, nach der die positiven Stimmen 65 Prozent der Bevölkerung der EU repräsentieren müssen.¹² Damit ist es faktisch unmöglich, gegen den Willen der großen Staaten einen Beschluss zu fassen, während bis zu 13 kleine Staaten überstimmt werden können.

Die zunehmende Ungleichheit zwischen den EU-Staaten resultiert allerdings nicht nur aus der veränderten Stimmengewichtung im Rat. Vielmehr geht sie auf die faktische Machtposition der einzelnen Staaten zurück. Diese hatte sich bereits nach den Erweiterungen der EU der Jahre 2004 und 2007 eher informell zugunsten der großen und alten Mitgliedstaaten verschoben. Diese gaben fortan in den Räten den Ton an, während sich die neuen eher zurückhielten (etwa bei den Verhandlungen über die mittelfristige Finanzplanung 2007 bis 2013). Durch die Finanz- und Schuldenkrise kam es dann allerdings zu einer dramatischen Verschärfung der ungleichen Entwicklung. Während die Schuldnerstaaten zu Bittstellern wurden, die sich europäischen Regeln anzupassen hatten, konnten die Kreditgeber die jeweiligen Bedingungen weitgehend diktieren. Dies gilt insbesondere für Deutschland, das die größten Anteile für die europäischen Rettungsschirme bereitstellen musste und konnte. Selbst Frankreich, das bis dahin im Rahmen des deutsch-französischen Tandems eine Führungsposition innehatte, konnte diese angesichts von tiefgreifenden Wirtschafts- und Finanzproblemen und der wiederholten Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht mehr halten.¹³

Eine weitere Akzentuierung des Machtungleichgewichts zwischen den Mitgliedstaaten ergibt sich aus der Spaltung zwischen Mitgliedern der Eurozone und den übrigen Staaten. Indem Erstere im Zuge der Krise vertiefte Integrationsschritte vorantrieben sowie Entscheidungen trafen, die für Letztere negative Wirkungen haben können, wurden zusätzliche Divergenzen hervorgerufen.¹⁴ Nicht zuletzt das Argument, keine Mitsprache bei solchen Entscheidungen zu haben, war für Großbritannien und seine austrittswilligen Bürger von entscheidender Bedeutung. Umgekehrt würde allerdings ein Vetorecht der Nichtmitglieder, wie vom damaligen britischen Premier David Cameron zeitweise gefordert, die Entscheidungsfindung in der Währungsunion komplett lähmen.

Schließlich nimmt Deutschland in der EU zunehmend eine dominante Rolle ein,¹⁵ so dass einige Beobachter bereits von einer Hegemonialposition sprechen.¹⁶ Zwar wird betont, dass es sich hier um einen „reluctant hegemon“ handle, der zudem starken „constraints“ in der nationalen Politikarena unterliege. Fest steht allerdings, dass die Bundesregierung

12 Art. 16 Abs. 4 EUV.

13 Joachim Schild: Politischer Führungsanspruch auf schwindender Machtbasis: Frankreichs Europapolitik unter François Hollande, in: *integration* 1/2013, S. 3ff.

14 Katharina Holzinger/Frank Schimmelfennig: Eurokrise und differenzierte Integration, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/2015, S. 457ff.

15 Fabbrini: *Intergovernmentalism and its Limits*, 2013.

16 Simon Bulmer/William E. Paterson: Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints, in: *Journal of European Public Policy* 10/2013, S. 1387ff.; Simon Bulmer: Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics, in: *West European Politics* 6/2014, S. 1244ff.

insbesondere bei der Bewältigung der Schuldenkrise eine hegemoniale Rolle übernommen und den Mitgliedstaaten Lösungswege aufoktroziert hat, die offensichtlich nicht einem gemeinsamen Nenner aller entprochen und die Krise nicht lösen, sondern verschärfen.¹⁷ Auch die im Wesentlichen von Deutschland ausgehandelten Vereinbarungen mit der Türkei zur Senkung der Anzahl in die EU einwandernder Flüchtlinge sind eher ungeliebte Kompromisse, die nur zustimmungsfähig waren, weil sie im Wesentlichen zulasten Dritter gehen.

Die Rückbindung europäischer Entscheidungen an die nationale Politikarena

Die Handlungsfähigkeit der europäischen Staaten über die Räte der EU ist grundsätzlich eingeschränkt, weil die jeweiligen Entscheidungen der Regierungsvertreter an die nationale Politikarena rückgebunden sind. Diese Situation hat sich jedoch im Zuge der Krisen enorm verschärft. Während in früheren Jahren Minister und Regierungschefs in den Räten aufgrund des „permissive consensus“¹⁸ vergleichsweise frei und von der Öffentlichkeit kaum beachtet entscheiden und damit auch gesamteuropäische Interessen berücksichtigen konnten, sind sie angesichts der Krisen einer in Europafragen zunehmend politisierten und skeptischen nationalen Öffentlichkeit ausgesetzt.¹⁹ Damit müssen sie für Lösungen sorgen, die möglichst Vorteile für das eigene Land versprechen, mindestens aber keine offensichtlichen Nachteile mit sich bringen. Während solche Lösungen zuzeiten wirtschaftlicher Prosperität und geringerer Disparitäten zwischen einer kleineren Zahl von Mitgliedstaaten noch vergleichsweise einfach zu erzielen waren, sind sie angesichts der zunehmend ungleichen ökonomischen Entwicklung in der erweiterten EU sowie der auseinanderdriftenden Problemlagen in den einzelnen Staaten nur schwer zu finden; für solidarische Überlegungen bleibt kein Platz.²⁰ Paketlösungen und „side-payments“, die in der Vergangenheit für in der Beschlussfassung unterlegene Regierungsvertreter zumindest vorweisbare Teilerfolge erbrachten, werden angesichts der Möglichkeit majoritärer Entscheidungen kaum noch als Mittel der Konsensfindung eingesetzt. Zudem fehlen in den intergouvernemental organisierten Politikfeldern die Initiativen der Kommission, die aufgrund ihrer weitgehenden Unabhängigkeit, aber auch ihrer administrativen Ressourcen und nicht zuletzt ihrer ausgefeilten Strategien zur Erarbeitung von Policy-Lösungen eher in der Lage wäre, einen allseits akzeptierbaren Kompromiss zu formulieren. Die Folge sind Entscheidungen zugunsten nationaler Sichtweisen und vor allem wahltaktischer Motive der in den Räten dominanten Mitgliedstaaten oder aber Entscheidungsblockaden.

17 Vgl. etwa Paul De Grauwe: Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?, London School of Economics and Political Science: LSE 'Europe in Question' Discussion Paper 57/2013; Stefan Collignon: Political Lessons from the Economics of the Euro-crisis, in: Maria J. Rodrigues/Eleni Xiarchogiannopoulou (Hrsg.): The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance. Internal and External Implications, Farnham/Burlington 2014, S. 85ff.; sowie zuletzt die Stellungnahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF).

18 Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold: Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs 1970, S. 41.

19 Edgar Grande/Hanspeter Kriesi: The restructuring of political conflict in Europe and the politicization of European integration, in: Thomas Risse (Hrsg.): European Public Spheres. Politics is Back, Cambridge 2015, S. 190ff.

20 Erik Jones: European Crisis, European Solidarity, in: The JCMS Annual Review of the European Union in 2011 2/2012, S. 53ff.

Dabei stehen die nationalen Regierungen unter erheblichem Druck ihrer jeweils heimischen Politikarena. In öffentlichen Debatten, in den Medien sowie vonseiten politischer Akteure und Interessengruppen werden politische Szenarien und Entscheidungsalternativen im EU-Kontext stets im Lichte ihres Nutzens oder Schadens für das eigene Land diskutiert. Folgerichtig wird denn auch eine harte Haltung der Regierungsvertreter in EU-Verhandlungen angemahnt bzw. erwartet. Implizit und teilweise sogar explizit wird die EU zum Sündenbock für problematische Entwicklungen erklärt. Insbesondere rechtspopulistische und rechtsextreme Parteien instrumentalisieren diese Situation für ihre Zwecke, indem sie die europäische Integration in ihrer Gesamtheit als grundlegende Fehlentwicklung darstellen und die Rückkehr zur ausschließlich nationalen Souveränität propagieren. Dem so entstehenden Legitimationsdruck geben die etablierten Parteien zumeist nach, indem sie ihrerseits versuchen, die EU für Fehlentwicklungen verantwortlich zu machen, und harte Verhandlungen im nationalen Interesse versprechen. Mit solchen Vorgehensweisen schränken die Regierungsvertreter ihren eigenen Verhandlungs- und Entscheidungsspielraum auf der europäischen Ebene weiter ein.²¹ Damit sinkt auch die Wahrscheinlichkeit effektiver Policy-Lösungen in der EU, auf die auch die einzelnen Regierungen angesichts des Legitimationsdilemmas eigentlich angewiesen wären.²²

Darüber hinaus werden solche Lösungen erschwert, indem einzelne nationale Regierungen von vornherein unvereinbare Positionen vertreten, von denen sie auch nicht im Interesse eines gemeinsamen Beschlusses abrücken wollen. Ganz offensichtlich fühlen sie sich nicht an die Kompromiss- und Konsenskultur der EU gebunden, was insbesondere für die mittel- und osteuropäischen Staaten gilt.²³ Diese Situation führt ihrerseits dazu, dass auch andere Staaten immer öfter mit Vetopositionen drohen, um ihre Präferenzen so weit wie möglich durchzusetzen. Umgekehrt sind die einflussreichen Staaten kaum noch bereit, schwächeren Konzessionen zu gewähren.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Verlagerung von Gestaltungs- und Entscheidungsmacht auf die intergouvernementalen Organe sowie deren vermeintliche Stärkung durch entsprechende Vertragsänderungen angesichts krisenbedingt veränderter Rahmenbedingungen das Gegenteil dessen bewirkt haben, was eigentlich intendiert war. Zwar konnten sich die nationalen Regierungen damit von den Leistungen und dem schleichenden Kompetenzausbau der Kommission sowie der eher lästigen Mitsprache des Parlaments befreien; die intendierte Stärkung der Handlungsfähigkeit der Räte wurde jedoch nicht erzielt. Im Gegenteil, insbesondere der Europäische Rat tritt wesentlich häufiger als zuvor zusammen, ist aber innerlich zerstritten und vertagt – krisenverschärfend – von Sitzung zu Sitzung vorwärtsweisende Beschlüsse und allseits akzeptierbare Lösungsstrategien. Soweit jedoch Beschlüsse gefällt werden, repräsentieren diese häufig nicht den gemeinsamen Nenner aller EU-Staaten, sondern eher die Interessen oder Präferenzen der mächtigen und dominanten Staaten. Hinzu kommt das Problem, dass europäische Beschlüsse demokratische Institutionen und Verfahren in den Mitgliedstaaten infrage stellen oder nur unzureichend respektieren, womit sich das Legitimitätsdilemma weiter verschärft.

21 Putnam: *Diplomacy and Domestic Politics*, 1988.

22 Fabbrini: *Intergovernmentalism and its Limits*, 2013.

23 Michèle Knodt/Anne Tews: *Boundaries of European Solidarity – Lessons from Migration and Energy Policy*, Jean Monnet Centre of Excellence “EU in Global Dialogue” (CEDI): CEDI Working Paper 5/2016.

Entscheidungsprozesse des Rates und des Europäischen Rates in der Finanz- und Schuldenkrise

Im Folgenden werden die oben dargelegten Thesen empirisch unterlegt; aus der Fülle der seit dem Beginn der Finanzkrise getroffenen oder diskutierten Entscheidungen der Räte können hier aber nur einige illustrative Beispiele präsentiert werden. Aus analytischen Gründen wird zwischen drei Arten von Entscheidungsprozessen differenziert: verspätete Entscheidungen, Nicht-Entscheidungen sowie einseitige Entscheidungen. Als einseitig werden Entscheidungen bewertet, die offensichtlich nicht im Interesse aller Mitgliedstaaten liegen oder sogar einzelne oder Gruppen von Mitgliedstaaten besonders begünstigen, andere offensichtlich benachteiligen. Es versteht sich, dass die drei Varianten von Entscheidungen in der Praxis nicht trennscharf gegeben sind; vielmehr überlappen und kumulieren sie sich auf vielfältige Weise. Für alle Varianten werden im Folgenden die Motive der dominanten Regierungen für die jeweiligen Entscheidungen sowie die Konsequenzen für betroffene Mitgliedstaaten und die Union in ihrer Gesamtheit beleuchtet. Insgesamt soll bewertet werden, inwieweit die Räte der EU im Zuge der rezenten Krisen problemlösend zugunsten gesamteuropäischer Interessen tätig werden oder sich von nationalen Partikularinteressen leiten lassen.

Verspätete Entscheidungen

Verspätete Entscheidungen begleiteten den gesamten Verlauf der Finanz-, Schulden- und schließlich Eurokrise seit ihren Anfängen, womit Problemlösungen nicht nur verschoben, sondern teilweise sogar verhindert wurden.²⁴ Ein besonders eklatantes Beispiel stellen die Reaktionen des Europäischen Rates auf die Schuldenkrise in Griechenland dar.

Als der neu gewählte griechische Premierminister Giorgos Papandreou im Herbst 2009 unmittelbar nach seinem Amtsantritt ein enorm hohes staatliches Defizit vorfand (von 12,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts²⁵) und seine Amtskollegen in der EU um Hilfe bat, lehnte der Europäische Rat jegliche Unterstützung ab.²⁶ Insbesondere die deutsche Regierung sah keine Veranlassung, den drohenden Bankrott der griechischen Staatsfinanzen abzuwenden, erachtete sie diesen doch als selbst verschuldet und somit dessen Abwendung nicht als Aufgabe der Union. Dies provozierte die Rating-Agenturen zu einer rapiden Abwertung der Bonität Griechenlands, wodurch die Zinsraten für griechische Staatsanleihen und damit das öffentliche Defizit in kurzer Zeit hochschnellten. Angesichts der zunehmend dramatischer werdenden Situation – insbesondere der „Ansteckungsgefahr“ für andere EU-Staaten mit hohen öffentlichen Defiziten – entschied sich der Europäische Rat dann aber im März 2010 zur Bereitstellung von bilateralen Finanzhilfen an den griechischen Staat; aufgrund des Widerstands der deutschen Regierung wurden diese jedoch

24 Fabbrini: Intergovernmentalism and its Limits, 2013.

25 Falk Illing: Die Euro-Krise. Analyse der europäischen Strukturkrise, Wiesbaden 2013, S. 50.

26 Kevin Featherstone: The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime, in: Journal of Common Market Studies 2/2011, S. 193ff.; Jones: European Crisis, European Solidarity, 2012; De Grauwe: Design Failures in the Eurozone, 2013; Illing: Die Euro-Krise, 2013, S. 51; Matthias Matthijs: Powerful rules governing the euro: the perverse logic of German ideas, in: Journal of European Public Policy 3/2016, S. 375ff.

nicht ausbezahlt.²⁷ Den Schaden hatte Griechenland zu tragen, denn die verzögerte Entscheidung löste die „most significant capital outflows“ aus dem Land aus.²⁸

Die Bundesregierung begründete ihre ablehnende Haltung mit den No-bail-out-Klauseln des europäischen Primärrechts, insbesondere dem Art. 123 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der weder die Bereitstellung von Überziehungskrediten noch den Erwerb von Schuldtiteln einzelner Staaten erlaube. Faktisch lagen dieser Haltung aber noch ganz andere Motive zugrunde. Denn angesichts der griechischen Schuldenkrise war die öffentliche Meinung in Deutschland sehr schnell negativ gestimmt. Eine abwertende Medienkampagne, die Anti-Euro-Polemik der gerade neu gegründeten Alternative für Deutschland (AfD) sowie nicht zuletzt auch Äußerungen der Regierung selbst über die griechische Verantwortungslosigkeit prägten diese Stimmung. Der wichtigste Grund für die hinhaltende Taktik der Bundeskanzlerin lag aber in den anstehenden Wahlen in Nordrhein-Westfalen, wo sie einen knappen Wahlsieg der CDU erhoffte.²⁹ Erst unter dem anhaltenden Druck der Finanzmärkte, auch auf andere Schuldnerstaaten, kam es auf Beschluss des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN) im Mai 2010 zur Einrichtung des sogenannten vorläufigen Rettungsschirms, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF).³⁰ Über diese Institution wurden dann Finanzhilfen an Griechenland ausbezahlt, allerdings verbunden mit harschen Konditionen, die sich nicht nur auf die vielzitierten Reformen beschränken, sondern tief in die ökonomische und sozialstaatliche Verfasstheit des Landes eingreifen.³¹ Zu diesem Zeitpunkt unterstützte die deutsche Regierung die Entscheidung, denn ein griechischer Staatsbankrott drohte, zunehmend deutsche Banken zu belasten oder sogar eine erneute Finanzkrise auszulösen.³²

In ähnlicher Weise kam auch 2012 eine dringend erforderliche Entscheidung der Räte nur mit großer Verspätung zustande. Zu diesem Zeitpunkt sollte die EFSF in eine permanente Institution umgeformt werden, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), um Schuldnerstaaten schnell zinsgünstige Darlehen bereitstellen zu können.³³ Das Projekt wurde bereits im Dezember 2010 erstmals im Europäischen Rat vorgestellt; erst nach mehreren ergebnislosen Sitzungen der Regierungschefs wurde es im Juni 2012 mit einem umfangreichen Darlehensvolumen in Höhe von 700 Milliarden Euro beschlossen. Im Oktober 2012 konnte die Institution endlich ihre Arbeit aufnehmen. Erneut hatte die Bundesregierung blockiert, weil sie negative Folgen bei Landtagswahlen befürchtete. Einmal mehr hatten die Schuldnerstaaten hohe Folgekosten in Form rapide steigender Zinsraten zu tragen.

Eine hinausgezögerte Entscheidung im nationalen bzw. im parteipolitischen Interesse stellt auch die für 2018 in Aussicht gestellte Schuldenerleichterung für Griechenland dar. Bereits seit Mai 2016 wurde in den Verhandlungen zwischen den Kreditgebern und der griechischen Regierung, insbesondere von letzterer, aber auch vom Internationalen Währungsfonds (IWF) ein Schuldenschnitt dringend gefordert. Ein solcher wäre auch die Be-

27 Illing: Die Euro-Krise, 2013, S. 52.

28 Jones: European Crisis, European Solidarity, 2012, S. 60.

29 Featherstone: The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU, 2011.

30 Illing: Die Euro-Krise, 2013, S. 63ff.

31 De Grauwe: Design Failures in the Eurozone, 2013.

32 Fritz W. Scharpf: After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy, in: European Law Journal 3/2015, S. 384ff., hier S. 389; Helen Thompson: The Crisis of the Euro: The Problem of German Power Revisited, Sheffield Political Economy Research Institute: SPERI Paper 8/2013, S. 7ff.

33 Illing: Die Euro-Krise, 2013, S. 100ff.

dingung für die weitere Beteiligung des IWF an der Kreditbereitstellung für Griechenland. Obwohl Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble den IWF unbedingt im Kreis der Kreditgeber halten will, besteht er darauf, das Thema Schuldenschnitt auf das Jahr 2018 zu verschieben. Vor der Bundestagswahl 2017 soll die deutsche Öffentlichkeit nicht mit Schlagzeilen über einen Schuldenerlass für Griechenland „aufgeschreckt“ werden.

Verspätete Entscheidungen wurden aber auch als strategisches Instrument genutzt, um Mitgliedstaaten – in den meisten Fällen Griechenland – zu zwingen, die mit den Krediten verbundenen harten Konditionen zu akzeptieren. So schoben der ECOFIN-Rat sowie der Europäische Rat angesichts von Versuchen der griechischen Regierung, zumindest gewisse, überwiegend sozialpolitisch motivierte Konzessionen bei der Umsetzung der Sparprogramme zu erzielen, jegliche Entscheidung so lange hinaus, bis dem Schuldnerstaat nichts anderes mehr übrig blieb, als das gesamte Paket zu akzeptieren. Andernfalls hätte die griechische Regierung einen Kollaps der Banken des Landes oder gar den Staatsbankrott riskiert. Diese Situation stellte sich insbesondere von Juli bis September 2015, als Ministerpräsident Alexis Tsipras in der Union über ein drittes Memorandum verhandelte. Nach einer Reihe von Ratssitzungen, die kein Entgegenkommen signalisierten, musste die griechische Regierung schließlich alle Bedingungen ohne Konzessionen akzeptieren.

Insgesamt zeigen die hier präsentierten Beispiele verspäteter Entscheidungen im Zuge der rezenten Krisen der EU, dass diese zwar grundsätzlich von der Eindämmung der Eurokrise und damit gesamteuropäischen Interessen motiviert waren, im Einzelnen jedoch immer wieder von nationalen oder sogar parteipolitischen Partikularinteressen konterkariert wurden (in den angeführten Fällen insbesondere denen Deutschlands bzw. der CDU). Gesamteuropäische Interessen konnten allenfalls mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen und somit oft nur unzureichend gewahrt werden. Die Schuldenkrise einzelner Mitgliedstaaten fand nur Berücksichtigung, soweit sie der Eurokrise zugrunde lag und damit gesamteuropäische Interessen tangierte. Die Folgeprobleme in den Schuldnerstaaten wurden nicht als Thema gemeinsamer Lösungen wahrgenommen; im Gegenteil, diesen Staaten wurden Sparprogramme aufoktroiert, die die Probleme weiter verschärften. Zusammenfassend bleibt daher festzuhalten, dass die Räte im Zuge der rezenten Krisen der EU nicht in der Lage waren, gesamteuropäische und einzelstaatliche Interessen aller Mitgliedstaaten gegeneinander abzuwägen und in gemeinsame Lösungsstrategien einfließen zu lassen.

Nicht-Entscheidungen

Nicht-Entscheidungen begleiten das europäische Integrationsprojekt seit seinen Anfängen, denn schon immer war es schwierig, in den Räten den notwendigen Konsens zu finden. Dennoch kam es nach längeren Blockaden häufig zu vorwärtsweisenden Beschlüssen – nicht zuletzt als Reaktion auf wiederholte Vorschläge der Kommission – womit sich viele Nicht-Entscheidungen im Rückblick als verzögerte Entscheidungen darstellen. In den rezenten Krisen der EU, die unter dem Druck der Finanzmärkte schnell zu eskalieren drohten, hatten Nicht-Entscheidungen allerdings eine wesentlich größere Tragweite, da sie nicht nur den Status quo zementierten, sondern die Problemsituationen erheblich verschärften.

Eine erste folgenreiche Nicht-Entscheidung ergab sich bereits zu Beginn der Finanzkrise, die im Jahr 2007 von den USA auf Europa überschwappte. Die Staaten der EU trafen sich zwar regelmäßig im Europäischen Rat, sahen aber keinen gemeinsamen Handlungsbe-

darf. Soweit dies dennoch der Fall war, konnten sie sich nicht auf eine Linie einigen, zumal die Finanzkrise die einzelnen Staaten bzw. ihre Banken in sehr unterschiedlicher Weise betraf. Dementsprechend kam es nur zu nationalen Strategien, wobei einzelne Staaten sich hoch verschuldeten, um ihre notleidenden Banken zu retten. Die Folge waren extrem hohe Staatsdefizite, die sich dann, insbesondere in ökonomisch schwächeren Staaten, zu einer Schuldenkrise der öffentlichen Hand ausweiteten. Als Ursache der Schuldenkrise wurde aber nur bedingt und auch nur mit Verspätung die Bankenrettung wahrgenommen; stattdessen standen ein vermeintlich leichtfertiger Umgang der betroffenen Staaten mit den öffentlichen Finanzen und eine Missachtung der Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts der Währungsunion als Erklärung im Vordergrund. Damit schien wiederum kein gemeinsamer Handlungsbedarf zu bestehen, bis die Schuldenprobleme zu einer Eurokrise eskalierten.

Der wohl gravierendste und zugleich gefährlichste Fall einer Nicht-Entscheidung der Räte ergab sich im Jahr 2012, auf dem Höhepunkt der Eurokrise. Zu dieser Zeit argumentierten namhafte Ökonomen, Vertreter der EZB und andere Experten, dass die Krise nur durch die Ausgabe von Euro-Bonds zu lösen sei.³⁴ Über einen solchen Schritt könnten die Zinsraten für nationale Staatsanleihen signifikant gesenkt und die Finanzmärkte beruhigt werden. Insbesondere die Bundesregierung, aber auch andere wohlhabende EU-Staaten lehnten einen solchen Schritt jedoch vehement ab, wiederum mit dem Argument, dass es sich dabei um ein faktisches Bail-out der Schuldnerstaaten und somit um eine Verletzung der EU-Verträge handle. Aber auch diese ablehnende Haltung der politischen Akteure war eher von der Furcht vor einer möglichen Verstimmung der Wähler als von der Sorge um die Wahrung der Vertragsregeln bestimmt. Die ablehnende Haltung änderte sich auch nicht, als die Rating-Agenturen weitere Staaten und deren Anleihen auf Ramschniveau herabstufen, womit einmal mehr die Schuldenlast anstieg. Es kam zu keinem Beschluss im Europäischen Rat, während sich die Krise zuspitzte.

In dieser dramatischen Situation war es die EZB, die die Initiative ergriff.³⁵ Am 26. Juli 2012 erklärte EZB-Präsident Mario Draghi: „Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.“³⁶ Mit diesen Worten gelang es ihm, die Finanzmärkte zu beruhigen und den Euro zu stabilisieren.³⁷ Die weitere Politik der EZB stand und steht im Zeichen dieser Aussage. Zwar kam es nicht zur Einführung von Euro-Bonds, wohl aber zu einer Reihe von Maßnahmen, die eine ähnliche Wirkung erzielen: dem unbegrenzten Ankauf von Anleihen der Schuldnerstaaten sowie der Bereitstellung von extrem billigem Geld. Die Unfähigkeit der nationalen Regierungen, in den Räten überhaupt zu einer Entscheidung zugunsten der Stabilisierung des Euro sowie der Schuldnerstaaten zu kommen, konnte in diesem Fall nur durch das Eingreifen einer supranationalen Institution zumindest partiell kompensiert werden.

Andere Nicht-Entscheidungen im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise betreffen Transformationen der Systemstruktur oder des Policy-Makings der EU. So wurden während der

34 Ebenda, S. 104.

35 Ebenda, S. 103ff.

36 Europäische Zentralbank: Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26. Juli 2012.

37 Amy Verdun: Political leadership of the European Central Bank, in: *Journal of European Integration* 2/2017, S. 207ff.

Eurokrise zahlreiche Vorschläge lanciert, um den ursprünglichen institutionellen Aufbau der WWU zu verändern. Solche Vorschläge – bspw. die von Frankreich favorisierte Einsetzung einer Wirtschaftsregierung – wurden aber angesichts der sehr unterschiedlichen Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten nie ernsthaft verfolgt. Stattdessen beschränkten sich die Regierungen auf die Verschärfung der Regeln der WWU, wie sie etwa im Fiskalpakt zum Ausdruck kommt.³⁸

Bezüglich der Regulierung der Finanzmärkte standen mit Ausnahme der Bankenunion keinerlei Projekte zur Debatte. Nur ein Vorschlag – die Einführung einer Finanztransaktionssteuer – erreichte zumindest die politische Agenda. Eine solche Steuer könnte die Mitgliedstaaten partiell von ihren Budgetengpässen entlasten oder gar die notwendigen Mittel für ein seit Langem in der Diskussion schwebendes Projekt – ein europaweites Investitionsprogramm zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – erbringen. Doch auch hier zeigte sich, dass allenfalls eine kleinere Gruppe von Mitgliedstaaten zu einem solchen Schritt bereit war, sodass das Thema sehr schnell von der formalen Agenda verschwand.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Nicht-Entscheidungen, wie sie grundsätzlich das EU-System seit seinen Anfängen begleiten, in der Finanz-, Schulden- und Eurokrise nicht nur Stagnation, sondern erhebliche negative Folgen nach sich zogen. Insbesondere das Versäumnis der nationalen Regierungen, bereits beim Einsetzen der Finanzkrise gemeinsam zu handeln, muss im Rückblick als äußerst problematisch gewertet werden. Ein weiteres Versäumnis, nämlich den Euro über Mechanismen der Reduzierung der Zinssätze zu stabilisieren, konnte nur durch ein entschlossenes Eingreifen der EZB kompensiert werden. Weitergehende Schritte zur Konsolidierung des Euro oder gar zu einer aktiveren Politik zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums in der Union erreichten nicht einmal die formale Agenda. Hierin zeigt sich die strukturelle Schwäche der Räte, konzeptionell an Problemlösungen zu arbeiten, die über Ad-hoc-Maßnahmen hinausgehen.

Einseitige oder parteiische Entscheidungen

Viele der neuen Regelungen zur Eindämmung der Finanz-, Schulden- und Eurokrise re-präsentieren nicht den gemeinsamen Nenner der EU, geschweige denn das europäische Gemeinwohl. Vielmehr handelt es sich häufig um Entscheidungen, die primär im Interesse einzelner oder einer kleineren Gruppe von Mitgliedstaaten liegen.

Die erste einseitige oder gar parteiische Entscheidung des Europäischen Rates in diesem Sinne war, Griechenland zu einem frühen Zeitpunkt einen Schuldenerlass zu verwehren. Eine solche Entscheidung hätte nach Einschätzung von Experten nicht nur positive Effekte für Griechenland erzeugt, sondern auch für die EU in ihrer Gesamtheit.³⁹ Sie hätte allerdings deutsche und französische Banken schwer belastet, da diese in besonders hohem Maße griechische Staatsanleihen hielten.⁴⁰ Erst 2012, nachdem die meisten griechischen Staatsanleihen in die Hände von öffentlichen Finanzinstitutionen überführt worden waren, wurde zumindest ein kleinerer Schuldenschnitt beschlossen. Die noch verbliebenen Anleihen in Händen privater Geldgeber lagen zu diesem Zeitpunkt vor allem bei zypriotischen

³⁸ Siehe dazu den nächsten Abschnitt.

³⁹ De Grauwe: *Design Failures in the Eurozone*, 2013.

⁴⁰ Scharpf: *After the Crash*, 2015, S. 389.

Banken, die traditionell enge Finanzbeziehungen mit Griechenland unterhalten; dementsprechend traf der Schuldenerlass nunmehr vor allem Zypern.⁴¹ In der Folge schlitterte auch dieses Land in eine Schuldenkrise, sodass es zeitweise den europäischen Rettungsschirm in Anspruch nehmen musste.

Als parteiische Entscheidung zugunsten der Bundesregierung bzw. der CDU ist auch die wiederholte Verhinderung eines Schuldenerlasses für Griechenland zu werten. Ein solcher Schuldenschnitt wird bereits seit 2012 diskutiert;⁴² 2016 wurde er auf Drängen von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble entgegen der vehementen Befürwortung durch den IWF erneut bis auf das Jahr 2018 vertagt. Schäuble scheute sich auch nicht, diese Entscheidung mit der Rücksichtnahme auf die Bundestagswahlen 2017 zu begründen.⁴³ Während frühere Ablehnungen eines Schuldenschnitts für Griechenland dem Schutz deutscher Banken dienten, ging es 2016 und 2017 nur noch um wahltaktische Motive und die Bedienung einer öffentlichen Meinung, die das Schuldenproblem Griechenlands im Wesentlichen als hausgemacht wahrnimmt und somit ein Engagement Deutschlands zu seiner Lösung ablehnt.

Ein weiterer, weniger eindeutiger Fall von einseitigen Entscheidungen ist die Annahme des sogenannten Fiskalpakts. Vor allem unter dem Druck der deutschen Regierung beschloss der Europäische Rat im Juli 2012 einen Vertrag, der u.a. die Mitgliedstaaten zur Einhaltung eines ausgeglichenen Haushalts und damit zu einer Art Schuldenbremse verpflichtet. Den Vertrag haben nur 26 der 28 Mitgliedstaaten der EU akzeptiert, weshalb er formal als eine rein zwischenstaatliche Vereinbarung außerhalb der EU-Verträge geschlossen wurde. Damit impliziert er einen weiteren Schritt zum Ausbau des Intergouvernementalismus in der EU.⁴⁴ Er unterzieht die Fiskalpolitik der Unterzeichnerstaaten – nicht nur derer, die den Euro eingeführt haben – einer intensiven Überwachung und sieht auch Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung seiner Regeln vor. Paradoxe Weise wurden die Überwachungsfunktionen der Kommission zugewiesen, obwohl der Fiskalpakt ja nicht Bestandteil der EU-Verträge ist.⁴⁵ Mit dem Pakt und seinen strikten Regeln sollten einerseits die Finanzmärkte, andererseits aber auch die Bürger der „reicheren“ Mitgliedstaaten, die immer wieder fürchten, für die Probleme der Schuldnerstaaten aufkommen zu müssen, beruhigt werden.

Den Vertragsregeln liegt die These zugrunde, dass die Mitgliedstaaten bisher nicht die Maastricht-Kriterien sowie den Stabilitäts- und Wachstumspakt eingehalten haben und es deshalb verschärfter Überwachung bedürfe. Diese These scheint allerdings fragwürdig zu sein. So hat Stefan Collignon⁴⁶ nachgewiesen, dass in fast allen Euro-Staaten die Staatsverschuldung rückläufig war, die Mitgliedstaaten der EU also durchaus bereit waren, die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten. Erst das Einsetzen der Finanzkrise und die Rettung der Banken führten ab 2008 in allen Mitgliedstaaten, einschließlich

41 Illing: Die Euro-Krise, 2013, S. 82.

42 Ebenda, S. 107f.

43 Niels Kadritzke: Bruchlandung in der Realität – Hat die Regierung Tsipras noch eine Zukunft?, in: *Le Monde diplomatique*, 14. Juni 2016.

44 Für eine umfassende Kritik vgl. Fabbrini: *Intergovernmentalism and its Limits*, 2013.

45 Bauer/Becker: *The Unexpected Winner of the Crisis*, 2014; da Conceição-Heldt: *Why the European Commission is not the "unexpected winner"*, 2016.

46 Collignon: *Political Lessons from the Economics of the Euro-crisis*, 2014.

Deutschlands, zu einem rapiden Anstieg der Staatsverschuldung. Es ist also eher die fehlende gemeinsame Reaktion auf die Finanzkrise als der Unwille der Mitgliedstaaten, der die Schuldenstände enorm erhöht hat.

Der Vertragsschluss ist aber auch deshalb als einseitige oder parteiische Entscheidung zu werten, weil viele Staaten nicht in der Lage sein werden, seine Regeln einzuhalten. Schon im wirtschaftlich prosperierenden Deutschland erweist sich das Streben nach einem ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung als ein schwieriges Unterfangen. Andere Staaten, die mit anhaltender ökonomischer Stagnation konfrontiert sind und somit nicht mit steigenden öffentlichen Einnahmen rechnen können, und mehr noch die, die bereits ein hohes öffentliches Defizit haben, werden kaum in der Lage sein, die Vertragsregeln einzuhalten. Sollten sie dennoch dafür optieren, wird das notwendige Drosseln von Staatsausgaben die Krise in diesen Ländern weiter verschärfen und deshalb auch kaum zur Stabilisierung des Euro beitragen. Der Fall Griechenlands zeigt, dass einseitige Sparmaßnahmen ohne eine begleitende Politik zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums krisenverschärfend wirken und somit auch nicht das Schuldenproblem lösen.

Auch andere neu erlassene Regeln zur Eindämmung der Eurokrise, wie etwa das sogenannte Europäische Semester sowie das „Six Pack“, weisen in die gleiche Richtung, indem sie die Überwachung der nationalen Fiskalpolitiken verschärfen. Sie folgen der Wahrnehmung sowohl der Regierungen als auch der Öffentlichkeit der ökonomisch prosperierenden nördlichen Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschlands, dass die Probleme der Schuldnerstaaten einzig und allein in staatlicher Verantwortungslosigkeit liegen und somit durch stärkere Kontrollen zu lösen seien.⁴⁷ Die wirtschaftlichen Probleme dieser Länder – die massive Deindustrialisierung unter dem Druck der Globalisierung, das sinkende Steueraufkommen bei wachsenden Staatsausgaben infolge sozialer Verwerfungen – wurden und werden dagegen völlig ausgeblendet.⁴⁸

Insgesamt haben die Räte im Zuge der rezenten Krisen der EU überwiegend Entscheidungen gefällt, die vornehmlich im Interesse der ökonomisch prosperierenden Staaten liegen, während die Anliegen der Schuldnerstaaten als rein nationale Angelegenheiten beiseitegeschoben wurden. Diese Entscheidungen haben sich bisher nicht als zielführend erwiesen, denn die Eurokrise wurde allenfalls vorübergehend eingedämmt und die Lösung der Schuldenkrise auf die Zukunft vertagt. Zudem führen sie zu neuen Problemen in der EU, indem sie innerhalb der Räte die Kluft zwischen Geber- und Schuldnerstaaten vertiefen. Dies wiederum erschwert die weitere Beschlussfassung und damit dauerhafte und allseits akzeptierbare Problemlösungen.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Aus dem Vorgehenden ergibt sich, dass Rat und Europäischer Rat im Zuge der Finanz-, Schulden- und Eurokrise nur unzureichend in der Lage waren, auf die jeweiligen Herausforderungen adäquat zu reagieren und über Ad-hoc-Maßnahmen hinaus problemlösend tätig zu werden. So kam es häufig nur verspätet zu Entscheidungen, in einigen Fällen zu gar keinen und insgesamt vornehmlich zu einseitigen und parteiischen Beschlüssen. Diese

47 De Grauwe: *Design Failures in the Eurozone*, 2013.

48 Illing: *Die Euro-Krise*, 2013; Scharpf: *After the Crash*, 2015, S. 389.

Schwäche der Räte liegt einerseits in strukturellen Hindernissen begründet, die durch die rezenten Vertragsänderungen teilweise noch verstärkt wurden, andererseits in krisenbedingten Entwicklungen, die die Entscheidungspraxis des EU-Systems signifikant veränderten.

So haben sich die Räte seit dem Vertragsschluss von Maastricht in relevanten Politikfeldern die Gestaltungs- und Entscheidungsmacht zugeeignet; es fehlen ihnen jedoch in diesen Feldern die an gesamteuropäischen Perspektiven orientierten Vorschläge und auch die entsprechende Vermittlungsarbeit der Kommission ebenso wie die Mitsprache des EP. Damit ist die Konsensfindung in den Räten erheblich erschwert. Die Innovationen des Lissabon-Vertrags, die auf eine verbesserte Handlungsfähigkeit der Räte abzielten, verstärkten die Probleme, indem sie Mehrheitsentscheidungen in den Räten erleichterten und die Kommission als Vermittlerin im Europäischen Rat zurückdrängten.

Die beschriebenen Vertragsänderungen und somit Korrekturen am EU-System führten aber erst in Verbindung mit den durch die aufeinanderfolgenden Krisen ausgelösten veränderten Haltungen und Positionen der einzelnen Regierungen zu Handlungseinschränkungen bis hin zu Blockaden in den Räten. Hinzu kamen signifikante Machtverschiebungen zwischen den Mitgliedstaaten, die die Konsensfindung weiter erschwerten oder aber zu einseitigen Beschlüssen führten. So lösten die krisenhaften Entwicklungen in der EU eine enorme Politisierung von Europa-Themen in den nationalen Politikarenen aus, die, wenn gleich aus unterschiedlichen Perspektiven, vor allem in einer ausgeprägten Europaskepsis resultierte. Dementsprechend rückten die einzelnen Regierungen in den Räten ihre nationalen und teilweise auch partikularen Interessen und Präferenzen wesentlich stärker als zuvor in den Vordergrund, womit sich der Dissens in diesen Gremien verschärfte. Angesichts dieser Situation traten die großen und wirtschaftsstarken Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, zunehmend dominant auf oder nahmen in bestimmten Themenbereichen sogar eine Hegemonialposition ein. Den politisch weniger einflussreichen Staaten gelang es dagegen immer weniger, ihre Stimmen gleichberechtigt in die gemeinsame Beschlussfassung einzubringen. Insgesamt wurden Ratsentscheidungen somit faktisch majoritäre Entscheidungen, die kaum gesamteuropäische Interessen repräsentieren und denen deshalb auch eine ausreichend breite Legitimation fehlt. Der Zusammenhalt in der EU wurde gravierend unterminiert, wie auch die jüngsten Entscheidungsschwächen oder gar -blockaden, bspw. in der Flüchtlingspolitik, zeigen.

Die aufgezeigte Problematik lässt sich kurzfristig nicht lösen, da ihr strukturelle Probleme und längerfristig wirksame Faktoren zugrunde liegen. Dennoch wäre es möglich, über kleinere Veränderungen und Anpassungen schrittweise eine andere Richtung einzuschlagen. So wäre zum Ersten die Kommission als politikgestaltende Institution in die derzeit intergouvernemental gesteuerten Politikfelder einzubeziehen, d.h., sie müsste dort Vorschlags- und Initiativrechte erhalten. Denn die Kommission ist aufgrund ihrer unabhängigen Position eher als einzelne Mitgliedstaaten oder der Präsident des Europäischen Rates in der Lage, das gemeinsame europäische Interesse in ihren Vorschlägen auszuformulieren, sodass es in den Räten systematisch gegen nationale Interessen abgewogen und entsprechend angepasst werden kann. Grundsätzlicher formuliert: Die EU als politisches System ist nur funktionsfähig, wenn es zu einem systematischen Abwägungsprozess zwischen ge-

samteuropäischen und partikularen nationalen Interessen kommt; und diese Interessen müssen durch entsprechend kompetente Institutionen repräsentiert werden.⁴⁹

Zum Zweiten müsste auch das EP, zumindest beratend, in die Ratsbeschlüsse einbezogen werden, denn es hat in der Vergangenheit bewiesen, ebenfalls für gemeinsame europäische Interessen einzustehen und vor allem gesamteuropäische Bürgerinteressen in die Beschlussfassung einzubringen.⁵⁰ Zum Dritten müssten sich die nationalen Regierungen und politischen Parteien offensiver als bisher zu den Vorteilen und Errungenschaften der europäischen Integration bekennen und in politischen Debatten verdeutlichen, inwiefern die Wahrnehmung gesamteuropäischer Interessen auch dem eigenen Staat zum Vorteil reichen kann und worin der Wert gemeinsamer europäischer Lösungen liegt. Umgekehrt sollten sie es vermeiden, die EU oder andere Mitgliedstaaten als Sündenböcke für Fehlentwicklungen zu brandmarken.

Darüber hinaus wären weitergehende, grundlegendere Schritte vonnöten, die geeignet sind, das Mehrebenensystem der EU über Vertragsänderungen zu reformieren und demokratische Verfahren sowohl auf der nationalen wie europäischen Ebene zu stärken. Ich verweise hier auf die exzellenten und zugleich realistischen Vorschläge von Fritz Scharpf, die insbesondere in ihrer Kombination sowohl der Komplexität des EU-Systems wie auch den normativen Anforderungen einer stärkeren Input-Legitimation gerecht werden.⁵¹

49 Ingeborg Tömmel: Das politische System der EU, München 2014.

50 Ebenda, S. 283ff.

51 Scharpf: After the Crash, 2015.